

EL USO DE LA FUERZA Y LA SOLUCION PACIFICA DE LAS CONTROVERSIAS INTERNACIONALES AMERICANAS

FAROUK GARFE JARUFE

Universidad Católica de Valparaíso

El mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y la solución pacífica de las controversias internacionales representan, en el actual derecho internacional público, principios y objetivos que por su importancia han logrado la adhesión de todos los miembros de la comunidad internacional que los ha consagrado en numerosos instrumentos multilaterales de diversa naturaleza y trascendencia. En ello han influido decisivamente los fenómenos contemporáneos de la creciente interdependencia de los pueblos y la indivisibilidad de la paz internacional. Fue necesaria una larga evolución histórica para que el concepto de guerradélito fuera definitivamente aceptado por la comunidad internacional al constituirse, en 1945, la Organización de las Naciones Unidas, cuya Carta significó un progreso evidente respecto del Pacto de la Sociedad de las Naciones y el Tratado Briand-Kellog.

Actualmente, y atendido el grado de desarrollo político y jurídico que ha experimentado la Humanidad, recurrir a la fuerza en las relaciones internacionales para imponer posiciones políticas, transformar o sustituir el derecho vigente, implica, para cualquier Estado, incurrir en una violación a múltiples tratados, cometer un acto internacionalmente ilícito y punible, y asumir la responsabilidad en la iniciación de un proceso cuyas consecuencias son difícilmente previsibles en su totalidad.

A pesar de la múltiples manifestaciones de la política de poder de las grandes potencias y de los conflictos arma-

dos localizados que se han producido en las últimas décadas, los que se han caracterizado por ser guerras civiles con influencias foráneas o internacionales de corta duración, se evidencia la aceptación y acatamiento del imperativo jurídico, moral y político de mantener la paz a través del respeto a las normas del Derecho Internacional Público.

Para el observador, las transformaciones producidas en las relaciones internacionales a partir de 1945 han sido asombrosas. A la oligarquía internacional que imponía coactivamente sus decisiones al resto de las naciones del orbe, ha sucedido una sociedad que lentamente deviene en comunidad, y en cuyo seno se adoptan resoluciones que incluso, contrarían los intereses de los Estados más poderosos, los que participan, a excepción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en igualdad jurídica con las naciones medianas y pequeñas, situación inconcebible algunos decenios atrás. Ello demuestra el grado de integración internacional que se ha obtenido teniendo como fundamento un orden jurídico aún imperfecto pero en constante evolución y cuyo respeto se ha erigido en presupuesto básico de la paz internacional, condición esencial para el desarrollo político, económico, social y cultural.

Dentro del contexto anterior, la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados constituye el único mecanismo legítimo para arreglar las disputas. Infringir las normas existentes sobre la materia recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza implica, tal como lo expresáramos, la comisión de un delito internacional, una actitud antisocial y regresiva. Para los Estados medianos y pequeños reviste además características autodestructivas, ya que en el respeto de las normas del Derecho Internacional Público reside su mayor fortaleza frente a las pretensiones hegemónicas de las grandes potencias. Obtener la aceptación de esas normas por éstas fue una conquista lograda con sacrificios a través de un esfuerzo de siglos.

En este artículo pretendemos analizar someramente los principios básicos de la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza y la solución pacífica de las controversias internacionales en el ámbito regional americano, lo que nos

obligará primeramente a enunciar las normas existentes sobre la materia y que tienen vigencia universal.

I. PRINCIPIOS GENERALES SOBRE LA AMENAZA, EL USO DE LA FUERZA Y LA SOLUCION PACIFICA DE LAS CONTROVERSIAS INTERNACIONALES

El artículo 1º de la Carta de las Naciones Unidas, aprobada en la ciudad de San Francisco, en 1945, señala en su párrafo primero que constituye un propósito de la Organización el: "Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz".

A su vez, el artículo 2º de la Carta consigna los principios a los cuales deben sujetarse tanto la Organización como sus miembros para lograr sus propósitos. En su párrafo tercero se expresa que: "Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia". A continuación, el párrafo cuarto estipula que: "Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas".

Las disposiciones transcritas establecen, en consecuencia, dos principios que a la vez constituyen obligaciones, las que, atendido lo manifestado en el párrafo sexto del artículo 2º, son incluso aplicables a terceros Estados no miembros de la organización mundial. Por la primera de

ellas se proscribía el recurso a la amenaza o al uso de la fuerza, aunque esta prohibición admite las excepciones que la propia Carta contempla, que son las de legítima defensa individual y colectiva, uso de la fuerza armada por la propia Organización de acuerdo a su Carta y caso del artículo 107 de la misma. La segunda obligación, es la de solucionar las controversias internacionales sólo por medios pacíficos. Analizaremos algunos de los aspectos más relevantes de ambas obligaciones.

1. CONCEPTO DE USO DE LA FUERZA Y AMENAZA A LA PAZ

A diferencia del Pacto de la Sociedad de las Naciones, que prohibía parcialmente la guerra, y el Pacto Briand-Kellog, por el que las partes renunciaban a recurrir a la guerra, la Carta de las Naciones Unidas, empleando una terminología más amplia, contempla una proscripción total de la amenaza y del uso de la fuerza, exista o no técnicamente una guerra. De esta manera, se superaron las interpretaciones restrictivas de las disposiciones pertinentes de los instrumentos citados que permitieron que en más de una oportunidad se les vulnerara.

El concepto de uso de la fuerza incluye cualquier modalidad de utilización de la fuerza física, como la guerra, la más importante obviamente, represalias armadas, bloqueo, operaciones militares, incidentes fronterizos armados, etc. A pesar de la opinión en contrario de algunos de los comentaristas de la Carta, quedan excluidas de esta prohibición las represalias o medidas de carácter económico adoptadas en contra de un Estado, aunque ello pueda significar la infracción de otros principios de la propia Carta o instrumentos internacionales. Se advierte, no obstante, una tendencia bastante acentuada, especialmente entre los Estados latinoamericanos, a la búsqueda y creación de sistemas de seguridad económica colectiva que prohíban y sancionen medidas de esta naturaleza. Bástenos recordar, en este sentido, el artículo II del Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, suscrito en la Con-

ferencia de Plenipotenciarios realizada en la ciudad de San José, Costa Rica, en julio de 1975, la que incorporó el nuevo artículo 11 al T. I. A. R., y cuyo texto expresa: "Las Altas Partes Contratantes reconocen que para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el Continente debe garantizarse, asimismo, la seguridad económica colectiva para el desarrollo de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, mediante mecanismos adecuados que serán establecidos en un tratado especial". Todos los Estados latinoamericanos suscribieron el protocolo sin formular objeción alguna a la norma transcrita, la que no fue aceptada por Estados Unidos, que en su reserva manifestó que no consentían en la obligación o compromiso de negociar, firmar o ratificar ningún tratado o convención en materia de seguridad económica colectiva.

La prohibición del uso de la fuerza contemplada en la Carta de las Naciones Unidas no se restringe solamente a aquella que se dirige contra "la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas", como pareciera desprenderse del tenor literal del párrafo cuarto del artículo segundo. La aceptación de tal interpretación autorizaría el empleo de la fuerza en otras hipótesis, como sería el caso de intervención armada para proteger nacionales en el extranjero, situación no extraña en nuestro continente.

De la historia legislativa del precepto y del contexto mismo de la Carta, se colige que la prohibición tiene un carácter absoluto y se extiende, tal como lo manifiestan numerosos comentaristas, a todo empleo unilateral de la fuerza. En este sentido tiene un alto valor, como elemento de interpretación, el Preámbulo mismo de la Carta al señalar que: "no se usará de la fuerza sino en servicio del interés común...". Esta interpretación extensiva ha sido recogida por la Corte Internacional de Justicia que, en el caso del Canal de Corfú, entre Gran Bretaña y Albania, y respondiendo a una defensa de la primera, que señalaba que su acción no atentaba contra los bienes jurídicos protegidos por el párrafo 4º del artículo 2º de la Carta, expresó

que: "El Tribunal no puede admitir tal tesis. El pretendido derecho de intervención no puede ser considerado por él sino como la manifestación de una política de fuerza, política que, en el pasado, ha dado lugar a abusos muy graves y que no puede encontrar lugar alguno en el Derecho Internacional, cualesquiera que sean las deficiencias actuales de la organización internacional".

Es necesario precisar, sin embargo, que esta prohibición se refiere al uso de la fuerza en las relaciones internacionales de los Estados, exceptuándose, en consecuencia, su empleo dentro de los límites territoriales de éstos, aunque bajo determinadas condiciones ello pueda representar una amenaza a la paz y autorizar la intervención de la Organización Mundial, sin perjuicio de las responsabilidades que se originen por la infracción a otras obligaciones internacionales que eventualmente pudieren estar vulnerándose.

Tal como lo señaláramos con anterioridad, la prohibición del uso de la fuerza admite excepciones importantes. Ellas son, básicamente, la fuerza que se emplea en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva, aquella que es utilizada por la propia Organización de las Naciones Unidas, de conformidad a su Carta, el ya sin vigencia caso del artículo 107 de esta última, y otros casos contemplados por el Derecho Internacional Público general contemporáneo.

Pero el párrafo cuarto del artículo 2º de la Carta no sólo prohíbe el uso de la fuerza, sino también la amenaza de utilizarla. Para Brownlie, ella consiste "en una promesa, expresa o implícita, por parte de un gobierno, de recurrir a la fuerza, condicionada a la no aceptación de ciertas demandas de ese gobierno"¹. Esta amenaza puede revestir modalidades diversas. Puede ser formulada a través de una comunicación oficial, un ultimátum, por ejemplo, o estar constituida por ciertos hechos, que de acuerdo a las circuns-

¹ BROWNLIE, "Use of Force", pág. 364, citado en el "Manual de Derecho Internacional Público", editado por Max Sorensen, pág. 715, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

tancias y por su envergadura, configuran una amenaza de utilización de la fuerza. En esta categoría encontramos los casos tradicionales de concentración de tropas en zonas de eventual conflicto, demostraciones navales, y otros de similar naturaleza. Ahora bien, si aquellos hechos han sido precedidos o van acompañados de declaraciones inamistosas de autoridades gubernamentales o militares, ánimo belicista y negativa a someter las diferencias que puedan existir a los modos pacíficos de solución, lo más cierto es que se ha configurado una amenaza a la paz que puede ser conocida por las organizaciones regionales o universales competentes. Empero, es probable que éstas encuentren algunas dificultades en su tipificación, ya que los preparativos o movilización militares pueden formar parte de las maniobras habituales de las fuerzas armadas o ser efectuadas para ejercer una eventual legítima defensa propia frente a peligros externos de agresión.

2. EL USO DE LA FUERZA Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS FALLOS ARBITRALES Y JUDICIALES

La prohibición del uso de la fuerza se extiende incluso al caso en que un Estado pretenda recurrir a ella para obtener el cumplimiento o respeto de un derecho, judicialmente declarado por un tribunal internacional o arbitral, cuando la contraparte en la controversia resuelta se niega a aceptar o ejecutar la sentencia o laudo arbitral.

La Carta de las Naciones Unidas innovó en esta materia respecto de lo estipulado en el Pacto de la Sociedad de las Naciones. En efecto, el párrafo primero del artículo 12 de este último instrumento estipulaba que: "Todos los Miembros de la Sociedad convienen en que si surge entre ellos algún desacuerdo capaz de ocasionar una ruptura, lo someterán al procedimiento de arbitraje o arreglo judicial, o al examen del Consejo. Convienen, además, en que en ningún caso deberán recurrir a la guerra antes de que haya transcurrido un plazo de tres meses después de la sentencia de los árbitros o de la decisión judicial o del dictamen del Consejo".

La Carta de las Naciones Unidas, en cambio, se limita sólo a reglar la ejecución de los fallos de la Corte Internacional de Justicia. Sin embargo, las normas respectivas pueden aplicarse por analogía a los fallos emitidos por los tribunales arbitrales, con las adecuaciones que cada caso exija. El artículo 94 de la Carta especifica que: "1. Cada Miembro de las Naciones Unidas se compromete a cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sea parte. 2. Si una de las partes en un litigio dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, el cual podrá, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo". Debemos señalar, asimismo, que la parte afectada por el incumplimiento puede, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la Carta, someter el asunto al conocimiento de la Asamblea General, si la controversia suscitada con motivo de la inejecución del fallo afecta el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Cuando el Consejo de Seguridad conoce de un problema de esta naturaleza, de acuerdo a la competencia que le otorga el artículo 94, ello no significa que dicho organismo se encuentre investido de la facultad de revisar o revocar el fallo, tal como afirma Kelsen². Refutando esta opinión, Jiménez de Aréchaga señala que: "Sin embargo, esta tesis es equivocada, porque de acuerdo al artículo 92 de la Carta, el Estatuto de la Corte forma parte integrante de la Carta; es decir, que es necesario interpretar ambos instrumentos en forma coordinada, correlacionándolos de modo que haya entre ellos la debida correspondencia y armonía". Más adelante continúa expresando que: "Además, según el texto del mismo art. 94, parágrafo 2º, tanto las recomendaciones como las medidas del Consejo deben dictarse con el objeto de que se lleve a efecto la ejecu-

² KELSEN, H., "The Law of the United Nations", págs. 539-540, citado por EDUARDO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA en "Derecho Constitucional de las Naciones Unidas", pág. 557, Escuela de Funcionarios Internacionales, Madrid, 1958.

ción del fallo”, y no con el objeto de sustituir ese fallo judicial por un arreglo político”³.

En la eventualidad que se impugnare la aplicación analógica del artículo 94 de la Carta de las Naciones Unidas a los fallos arbitrales, es indudable la procedencia jurídica de la intervención del Consejo de Seguridad o la Asamblea General si su inejecución amenaza o quebranta la paz internacional. El riesgo de utilización del veto o politización del problema no es posible descartarlo, aunque en el primer caso, y de acuerdo a la Resolución Unidad para la Paz, la Asamblea General podría intervenir con el fin de mantener o restablecer la paz quebrantada. De conformidad a la letra A, párrafo primero de dicha resolución, “. . . si el Consejo de Seguridad, por la falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará tratamiento del asunto por la Asamblea General no excluye la posibilidad de que en el hecho puedan plantearse consideraciones políticas ajenas a la cuestión misma, pero de ocurrir esto, ello, a nuestro juicio, no puede alterar el contenido del fallo cuya ejecución se niega. Recordemos en este sentido que, con arreglo a la parte final del párrafo primero del artículo 1º de la Carta, uno de los propósitos de la Organización es “. . . lograr por los medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”. Por otra parte, el Preámbulo de la

³ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo (Nº 2), pág. 557.

Carta, cuyo valor interpretativo ya señalamos con anterioridad, expresa que los pueblos de las Naciones Unidas se encuentran resueltos a "...crear las condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional..." Además, debemos recordar lo ya manifestado en relación a los poderes del Consejo de Seguridad respecto de los fallos de la Corte Internacional de Justicia, cuando una de las partes se niega a darle cumplimiento. Todo ello impide que el Consejo de Seguridad o la Asamblea General se transformen en organismos de revisión o apelación, en otra instancia, por lo que sus decisiones deberán supeditarse a lo que hayan decidido o resuelto los tribunales internacionales, sean éstos arbitrales o la Corte Internacional de Justicia. Los dos principales órganos de las Naciones Unidas se encuentran, en consecuencia, limitados en lo que se refiere a la solución pacífica de las controversias por las normas del derecho internacional público, general o especial, y la justicia, y sus recomendaciones y medidas deberían dirigirse exclusivamente a la obtención del cumplimiento de la sentencia o laudo y a sancionar al agresor de existir éste.

Además, los fallos de la Corte Internacional de Justicia, según el artículo 60 de su Estatuto, son definitivos e inapelables. En el caso de los laudos arbitrales, la casi totalidad de los compromisos contienen disposiciones similares, y la "res judicata" es considerada como un principio de derecho internacional público consuetudinario ampliamente obligatorio.

Lo expresado precedentemente no obsta a la aplicación de normas especiales contenidas en tratados suscritos y ratificados debidamente por las partes y que puedan conducir a la utilización de otros mecanismos tendientes a obtener el cumplimiento de las sentencias internacionales o a decidir sobre las nuevas controversias que se originen con motivo de la nulidad, revisión o interpretación del fallo si el tratado que autorizó su dictación o compromiso nada estipulaba sobre ello.

Se advierte la debilidad de las disposiciones de la

Carta de las Naciones Unidas relativas al cumplimiento de los fallos de la Corte Internacional de Justicia y el vacío legal existente sobre ejecución de los laudos arbitrales, a los que por analogía deben aplicarse las mismas normas según hemos visto.

Por tanto, si bien no puede perseguirse la ejecución de una sentencia o laudo arbitral usando unilateralmente de la fuerza, el Consejo de Seguridad e incluso la Asamblea General de las Naciones Unidas podría aplicar las medidas que contempla el Capítulo VII de la Carta, aun la fuerza armada, para lograr su cumplimiento cuando ello sea necesario para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

3. PROSCRIPCIÓN DE LA FUERZA EN OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Múltiples otros tratados internacionales, bi y multilaterales, declaraciones y resoluciones de organizaciones internacionales, consagran el principio de la prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

Entre los tratados constitutivos de acuerdos u organismos regionales podemos señalar el artículo 5º del Pacto de la Liga de los Estados Arabes, el artículo 1º del Tratado de Seguridad entre los Estados Unidos de América, Australia y Nueva Zelanda (ANZUS), el artículo 1º del Tratado de Defensa Colectiva del Sudeste de Asia (SEATO), el artículo 1º del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y el artículo 1º del Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua (Pacto de Varsovia). Entre los instrumentos interamericanos se destacan el artículo 21 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el artículo 1º del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), y el artículo 1º del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas.

De las resoluciones de las Naciones Unidas, la de mayor importancia en esta materia es a nuestro juicio la Resolución 2625, aprobada en la vigesimaquinta sesión de

la Asamblea General, por la que se adoptó la "Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas". Ella, entre otros conceptos, establece que: "Todo Estado tiene el deber de abstenerse, en sus relaciones internacionales, de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. Tal amenaza o uso de la fuerza constituye una violación del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas, y no se empleará nunca como medio para resolver cuestiones internacionales. Una guerra de agresión constituye un crimen contra la paz que, con arreglo al derecho internacional, entraña responsabilidad". Más adelante continúa: "Todo Estado tiene el deber de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza para violar las fronteras internacionales existentes de otro Estado o como medio de resolver controversias internacionales, incluso las controversias territoriales y los problemas relativos a las fronteras de los Estados". Luego de una larga enumeración, y ratificando instrumentos anteriores, se especifica que: "El territorio de un Estado no será objeto de adquisición por otro Estado derivada de la amenaza o el uso de la fuerza. No se reconocerá como legal ninguna adquisición territorial derivada de la amenaza o el uso de la fuerza".

Intimamente vinculada con los conceptos de amenaza y uso de la fuerza se encuentra la Resolución 3314, aprobada en el vigesimonoveno período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, luego de prolongado debate en comités y comisiones. A ella nos referiremos más adelante.

En la actualidad, la prohibición del recurso a la amenaza o al uso de la fuerza en las relaciones internacionales posee vigencia universal y su validez emana no solamente de la existencia de instrumentos internacionales que la contemplan, sino que también tiene el valor de una norma consuetudinaria de derecho internacional.

4. LA SOLUCION PACIFICA DE LAS CONTROVERSIAS INTERNACIONALES

Erradicada la fuerza como recurso para solucionar las controversias internacionales, el arreglo pacífico se erige en el único medio lícito para lograr la referida solución. Al igual que la proscripción de la fuerza, la solución pacífica de las controversias internacionales se encuentra consagrada como propósito y principio en la Carta de las Naciones Unidas y en numerosos otros instrumentos internacionales. Asimismo, el arreglo amistoso de las disputas se ha transformado en una norma consuetudinaria de derecho internacional, universalmente obligatoria. Los procedimientos o modos de solución poseen diversa naturaleza, diplomáticos, jurisdiccionales y políticos o, como llama un autor, dentro del "marco de las instituciones internacionales". Entre los políticos cabe destacar por su validez universal los contemplados en la Carta de las Naciones Unidas y, en nuestro ámbito regional, los establecidos por los diferentes instrumentos que conforman el Sistema Interamericano, especialmente la Carta de la Organización de los Estados Americanos y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá.

Analizar el sistema interamericano de soluciones pacíficas implica examinar, aunque sea brevemente, su evolución histórica, desde sus antecedentes más remotos hasta la actualidad.

II. EVOLUCION HISTORICA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE SOLUCIONES PACIFICAS

Las relaciones interamericanas se caracterizaron desde el acceso a la independencia de los actuales Estados latinoamericanos por una permanente búsqueda de la unión y la paz. Ambas se transformaron en las ideas fuerzas que determinaron en buena medida la política internacional americana intracontinental durante las primeras décadas del siglo pasado, para posteriormente convertirse en prin-

cipios orientadores que logran su estructuración jurídica con la creación de la Organización de los Estados Americanos en 1948. Durante este lapso se fueron creando normas y originando principios e instituciones jurídicas que constituyeron un valioso aporte al desarrollo progresivo del Derecho Internacional. La paz, y consecuentemente la solución pacífica de las controversias ocuparon un lugar de primera importancia en la evolución de las relaciones hemisféricas, como a continuación veremos.

1. DE LA EMANCIPACION AL PANAMERICANISMO

Francisco de Miranda, Pablo de Olavide, Martínez de Rozas, Bernardo O'Higgins, José de San Martín, Cecilio del Valle, José Bonifacio de Andrade e Silva, todos próceres independentistas de sus respectivos países, hablando casi un mismo lenguaje, propiciaron la unidad de América y, en mayor o menor grado, la creación de una sola entidad política americana. Pero fue Bolívar en quien las ideas de unidad y de paz se manifestaron con mayor claridad. A su iniciativa se debe la realización de la Asamblea General de las Naciones Libres de América, mejor conocida como Congreso de Panamá, inaugurado el 22 de junio de 1826. Su obra jurídica fue el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, el que contaba ya con algunos antecedentes previos en los tratados celebrados por los representantes de Bolívar con Perú (1822), México (1823), Chile (1823), y Centroamérica (1825).

En el tratado aprobado en Panamá se contemplaba la obligatoriedad presente y futura de la solución pacífica de las controversias por medio de la negociación directa, los buenos oficios, la mediación y la conciliación. Se creaba, además, como organismo máximo a la Asamblea General, una de cuyas funciones era la de "Procurar la conciliación y mediación entre una o más de las potencias aliadas, o entre éstas con una o más potencias extrañas a la Confederación que estén amenazadas de un rompimiento o empeñadas en guerra por quejas de injurias, daños graves u otras causas" (Art. 13 N^o 3). Por otra parte, los contra-

tantes contraían la obligación de “transigir amigablemente entre sí todas las diferencias”. En caso de no lograrse un acuerdo, éstos se comprometían a someter el asunto al juicio de la Asamblea antes de recurrir a las vías de hecho. El tratado abunda en disposiciones sobre arreglo amistoso de las controversias, pero su análisis excede los límites de este artículo.

Posteriormente, entre 1826 y 1898, se efectuaron en el continente numerosos congresos y reuniones internacionales. Cabe mencionar, atendido nuestro interés, el Congreso de Lima (1847-1848), el Congreso Continental de Santiago de Chile (1856), el de Washington (1856), y el Segundo Congreso de Lima (1864-1865). Ellos se llevaron a efecto obedeciendo la necesidad de unirse frente a diversos peligros exteriores, pactándose diversas alianzas. Sin embargo, y debido a la falta de ratificaciones, al igual que el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua de 1826, estos instrumentos jamás entraron en vigor. En todos se contemplaron normas sobre arreglo pacífico de las controversias internacionales.

2. LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES AMERICANAS HASTA 1948

A pesar de la multiplicidad e importancia de los temas tratados por las diferentes conferencias que realizaron los Estados americanos a partir de 1899 y hasta la Conferencia de Bogotá, que aprobó el actual sistema interamericano de paz, la solución pacífica de las controversias internacionales ocupó, en gran parte de ellas, un lugar preferencial. A través de los numerosos instrumentos acordados, aunque no todos ratificados, se fue estructurando y perfeccionando paulatinamente un sistema de soluciones pacíficas que, en sus grandes lineamientos y algunas materias específicas, fue recepcionado por la Carta de la Organización de los Estados Americanos y por el Pacto de Bogotá.

Ya en la Primera Conferencia, realizada en Washington entre 1889 y 1890, y a pesar de su carácter marcadamente comercial, se aprobó un tratado de arbitraje obligatorio.

En el preámbulo del proyecto se condenó la guerra como medio para decidir las diferencias, propugnando, en cambio, la solución pacífica de las disputas por el arbitraje. El tratado fue firmado por once Estados, el 28 de abril de 1890, pero nunca entró en vigencia por no haberse ratificado dentro del plazo establecido. El arbitraje como procedimiento de solución despertó gran entusiasmo en la Conferencia, la que recomendó su utilización para decidir las controversias incluso entre las Repúblicas americanas y los países europeos, acordándose, además, erigir una placa conmemorativa en la sede de aquella que consignaría que ésta había recomendado "como garantía de la paz el principio del arbitraje obligatorio".

Entre el 22 de octubre de 1901 y el 31 de enero de 1902, se realizó en la ciudad de México, la Segunda Conferencia Internacional Americana. En ella nuevamente se planteó la necesidad de celebrar un tratado de arbitraje que, para algunos, debería tener el carácter de obligatorio mientras otros sostenían la tesis del arbitraje facultativo. Don Miguel Cruchaga Tocornal explica las razones de las posiciones expuestas con las siguientes palabras: "Campeón de la fórmula del arbitraje obligatorio se hizo la República Argentina para servir los planes de Perú y Bolivia, que sueñan con la idea de arrastrar a Chile a someter a arbitraje los resultados de la Guerra del Pacífico. La Delegación de Chile presentó un proyecto de adhesión a las conclusiones del Congreso de La Haya que consagraron el arbitraje facultativo. Después de una recia batalla diplomática se aceptó el proyecto chileno como acuerdo oficial del Congreso"⁴.

Además del Protocolo de Adhesión a las Convenciones de La Haya, algunas delegaciones suscribieron un Tratado de Arbitraje Obligatorio, que no sólo contenía normas sobre ese modo de solución, sino que también regló otros

⁴ CRUCHAGA TOCORNAL, Manuel, "Nociones de Derecho Internacional", pág. 307, Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, Santiago, 1902.

procedimientos como los buenos oficios y la mediación, creando asimismo la Comisión Internacional de Investigación. Este instrumento contó con la ratificación de varios Estados americanos.

En la ciudad de Río de Janeiro, en 1906, se lleva a cabo la Tercera Conferencia Internacional Americana, la que, insistiendo en el tema del arbitraje, resuelve recomendar a aquellos Estados que concurrirían a la II Conferencia de La Haya que apoyen la aprobación de una Convención General sobre Arbitraje.

Convocada para 1914, pero diferida por la iniciación de la Primera Guerra Mundial, se inaugura el 25 de Marzo de 1923, en Santiago de Chile, la Quinta Conferencia Internacional Americana⁵, con las ausencias de Perú, Bolivia y México. Los dos primeros no concurrieron por las diferencias que mantenían con Chile, y el último debido al deterioro de sus relaciones con Estados Unidos. En esta reunión se aprobó el Tratado para evitar o prevenir conflictos entre los Estados americanos, mejor conocido como Pacto Gondra en honor de su autor, el delegado paraguayo Dr. Manuel Gondra. Este instrumento constituyó, según lo manifiesta un autor⁶, una especie de fórmula conciliatoria de los criterios sustentados por los delegados de Chile, don Alejandro Alvarez, y de Argentina, don Daniel Antokoletz, que defendían el arbitraje opcional y el obligatorio, respectivamente. En el preámbulo de este instrumento se condena la paz armada "que exagera las fuerzas militares y navales más allá de las necesidades de la seguridad interior y de la soberanía e independencia de los Estados". Por este Pacto, las partes se obligan a someter toda cuestión que no hubiere podido ser resuelta a través de las negociaciones diplomáticas, ni llevada a arbitraje en virtud de tratados existentes, a la investigación e informe de una

⁵ La Cuarta Conferencia Internacional Americana se efectuó en Buenos Aires, durante el año 1910, pero carece de interés para los efectos de este estudio.

⁶ GÓMEZ DE LA TORRE, "Derecho Constitucional Interamericano", Tomo I, pág. 95, Editorial Universitaria, Quito, Ecuador.

Comisión Investigadora, constituida en la forma que señala el artículo IV del Pacto. Promovida la convocatoria, las partes se comprometían, en caso de conflicto, a “no iniciar movilizaciones, concentraciones de tropas sobre la frontera de la otra parte, ni ejecutar ningún acto hostil ni preparatorio de hostilidades” hasta después de producido el informe de la Comisión o transcurrido el plazo de seis meses contados desde que el informe les es transmitido, plazo de que disponen para procurar nuevamente un arreglo amistoso de sus diferencias. El informe, en todo caso, no tiene el valor de una sentencia judicial o arbitral.

El Pacto contó con la adhesión de la mayor parte de los Estados americanos, y constituyó un paso importante en la búsqueda de una paz estable en el continente, consolidando definitivamente, a través de su minuciosa reglamentación, el procedimiento de investigación internacional en el sistema interamericano de paz.

Cabe mencionar que en esta conferencia, Costa Rica presentó un proyecto para el establecimiento de una Corte Permanente de Justicia Americana, cuyos antecedentes inmediatos se encontraban en la Corte Centroamericana de Justicia Internacional, creada en 1907 al margen de las Conferencias Internacionales Americanas, y que funcionó hasta 1917. El proyecto fue remitido a una Comisión de Juristas que debía reunirse en 1925, y la idea fue reactualizada constantemente en las posteriores conferencias, aunque nunca logró materializarse.

La Sexta Conferencia Internacional Americana se realiza el año 1928 en la ciudad de La Habana, Cuba. En ella, las Repúblicas americanas adoptaron una resolución por la cual condenan la guerra como instrumento de política nacional, adoptan el arbitraje como “medio de solución pacífica de sus diferencias internacionales de carácter jurídico” y deciden convocar una conferencia especializada. Esta se realiza en Washington entre el 10 de diciembre de 1928 y el 5 de enero de 1929. En esta reunión se aprobaron una Convención General de Conciliación Interamericana, el Tratado General de Arbitraje Interamericano, y el Protocolo de Arbitraje Progresivo. Los dos últimos

instrumentos nuevamente demuestran la adhesión de los Estados americanos al arbitraje, modo de solución ya considerado en varios instrumentos bilaterales celebrados entre las Repúblicas de este continente. Debemos señalar, sin embargo, que las numerosas reservas formuladas al Tratado General del Arbitraje Interamericano obligaron a la adopción del Protocolo de Arbitraje Progresivo, por el cual se estipulaba que cualquier parte del primero "puede depositar, en cualquier tiempo en la Secretaría de Estado de los Estados Unidos de América, un instrumento en que conste formalmente que ha abandonado en todo o en parte las excepciones de arbitraje estipuladas en dicho tratado o la reserva o reservas hechas por ella al mismo"⁷.

En la siguiente conferencia, la séptima, celebrada en Montevideo en 1933, se aprobó el Protocolo Adicional a la Convención General de Conciliación Interamericana. Se otorgó carácter permanente a las Comisiones de Investigación creadas por el Pacto Gondra, y se adoptaron resoluciones relativas al arreglo pacífico de las controversias.

A iniciativa del Presidente Roosevelt de Estados Unidos, se efectúa en 1936, en Buenos Aires, la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz. La guerra del Chaco había terminado, pero la situación mundial se tornaba delicada debido a la guerra que Japón sostenía con China, el rearme alemán y la posición asumida por Italia. Esta reunión tuvo carácter de extraordinaria y en ella se aprobaron numerosos instrumentos pacifistas entre los que destacamos la Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, el Protocolo Adicional Relativo a No Intervención, la Convención para Coordinar, Ampliar y Asegurar el cumplimiento de los Tratados existentes entre los Estados americanos, el Tratado Relativo a la Prevención de las Controversias y el Tratado Interamericano sobre Buenos Oficios y Mediación. A esta con-

⁷ "Conferencias Internacionales Americanas", Tomo I, pág. 430, Dotación Carnegie, Imprenta de Rumford Press, Concord, USA, 1938.

ferencia se debe la creación del procedimiento de consulta que, con numerosas modificaciones, perdura hasta hoy.

Dos años más tarde, se reunía en Lima la Octava Conferencia Internacional Americana, cuyas finalidades más importantes fueron el fortalecimiento de la solidaridad y el mantenimiento de la paz continentales. En esta reunión se aprobaron numerosas resoluciones, recomendaciones y declaraciones. Cabe citar por su importancia la Declaración de los Principios de la Solidaridad Americana y la Resolución CVII, que perfeccionaron el sistema consultivo creado en Buenos Aires. El artículo IV de la primera instituyó el órgano de consulta al expresar que: "para facilitar las consultas que establece éste y otros instrumentos interamericanos de paz, los Ministros de Relaciones Exteriores celebrarán, cuando lo estimen conveniente y a iniciativa de cualquiera de ellos, reuniones en las diversas capitales de las mismas, por rotación y sin carácter protocolar..."⁸. Asimismo, cobró nueva vigencia la idea de establecer una Corte de Justicia Internacional Americana, aunque se admitió implícitamente, en la respectiva resolución, la inoportunidad de su creación.

Paralelamente a las Conferencias Internacionales Americanas se efectuaron a partir de 1939, año de la primera, numerosas Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, las que significaron un aporte valioso al desarrollo del Sistema Interamericano. En lo que se refiere al arreglo pacífico de las controversias, su obra más importante fue la creación de la Comisión Interamericana de Paz, la que desempeñó un papel decisivo en numerosos conflictos hemisféricos.

En 1945, se reunió en México la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz. Factor determinante en su convocatoria fue la inminente creación de una organización internacional mundial y la necesidad de que los Estados americanos consideraran conjunta-

⁸ "Conferencias Internacionales Americanas", Primer Suplemento, pág. 97, Dotación Carnegie.

mente su participación en ella. Su obra más importante fue la aprobación de la Resolución VIII, mejor conocida como Acta de Chapultepec, antecedente inmediato del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, aprobado más tarde en la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente, efectuada en Río de Janeiro durante 1947, y por el cual se estructura el sistema interamericano de seguridad colectiva.

3. LA NOVENA CONFERENCIA AMERICANA

Celebrada en Bogotá, en 1948, ha sido considerada como "el más importante acontecimiento de la historia de las relaciones de los Estados del Hemisferio Occidental". En ella se institucionalizó internacionalmente el Sistema Interamericano a través de la creación de la Organización de los Estados Americanos, cuya carta constitutiva aprobó la Conferencia, y se ordenó el sistema de soluciones pacíficas con la firma del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá. De acuerdo a su artículo LVIII, a medida de que éste entre en vigencia por las sucesivas ratificaciones de las partes contratantes, cesarían para ellos los efectos de los numerosos tratados sobre arreglo pacífico de controversias internacionales suscritos con anterioridad y que la propia disposición enumera.

Hasta ese momento existía una multiplicidad de tratados sobre solución pacífica de las disputas, muchos sin vigencia o sólo con vigencia parcial por la falta de ratificaciones suficientes o por las reservas formuladas por las partes signatarias, situación que dificultaba enormemente la determinación de las normas que debían aplicarse a los conflictos que pudieran suscitarse entre ellas.

El Pacto de Bogotá tiene el mérito de haber codificado y reglamentado cada uno de los modos de solución pacífica contemplados en tratados suscritos con anterioridad, perfeccionándoles y ajustándolos a la situación de aquel entonces, transformándose de esta manera en un instrumento único, el más completo, a juicio nuestro, y a pesar

de las críticas que pueda merecernos, que registra el derecho internacional público positivo. En él se recogen todos los principios, mecanismos, procedimientos y fórmulas de arreglo elaboradas a través de toda la historia de las relaciones intracontinentales a partir del Congreso de Panamá, de 1826, aunque, lamentablemente, ha sido objeto de escasas ratificaciones.

4. REFORMAS AL SISTEMA INTERAMERICANO DE SOLUCIONES PACIFICAS

Después de casi veinte años de vigencia, los instrumentos básicos del Sistema Interamericano debieron ser objeto de una revisión con el fin de adecuarlos a las nuevas realidades internacionales surgidas desde 1948. Ello se logró, aunque no en la medida necesaria, a través de un proceso iniciado en la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria de Río de Janeiro, de 1965, el que continuó con las reuniones de la Comisión Especial encargada de preparar los proyectos necesarios, efectuadas en Panamá en 1966, y que finalizó con la aprobación de las reformas en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria de Buenos Aires, realizada en 1967

Las reformas aprobadas no innovaron en el Capítulo IV de la Carta que se refería, precisamente, a la solución pacífica de las controversias, salvo el cambio de numeración del capítulo y las disposiciones pertinentes. Se otorgaron, eso sí, al Consejo Permanente de la Organización, facultades en materia de arreglo amistoso, creándose como órgano subsidiario la Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas, la que constituyó una institucionalización, largamente esperada, de la Comisión Interamericana de Paz. El Pacto de Bogotá no sufrió modificación alguna por existir numerosas razones para ello y por considerarse que era técnicamente adecuado.

Posteriormente, en abril de 1973, la Tercera Asamblea General de la OEA aprobó por unanimidad la Resolución 127, por la que se creaba la Comisión Especial para Estudiar el Sistema Interamericano y Proponer Medidas para

su Reestructuración. Sin embargo, y a excepción de las reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, las otras reformas propuestas por la Comisión no han sido hasta la fecha aprobadas, a pesar de constituir enmiendas indispensables para la supervivencia del Sistema Interamericano.

III. ANALISIS GENERAL DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE SOLUCIONES PACIFICAS

Los instrumentos fundamentales que rigen el mantenimiento de la paz y seguridad regionales en América, y en especial el arreglo pacífico de las controversias internacionales, son la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá, y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o Pacto de Río. Paralelamente, continúan rigiendo otros tratados multilaterales sobre solución pacífica, ya mencionados en el capítulo anterior, para los Estados americanos que no han ratificado el Pacto de Bogotá, y que lo hubieren hecho respecto de éstos.

1. EL USO DE LA FUERZA EN LAS RELACIONES INTERAMERICANAS

La Organización de los Estados Americanos es, tal como lo expresa el artículo 1º de la Carta, una organización internacional que los Estados Americanos han desarrollado "para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional".

A partir de este concepto y de las numerosas normas distribuidas a lo largo del texto de la Carta, se concluye necesariamente que una de las finalidades primordiales de la OEA es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales en el hemisferio, como lo expresa el artículo 2º

letra a). Además, sus relaciones con las Naciones Unidas, de la cual es un organismo regional, y la función principal de ésta, confirman nuevamente los principios y propósitos de paz que animan a la OEA. Uno de los párrafos del preámbulo de su Carta manifiesta que los Estados americanos declaran que se encuentran "Determinados a perseverar en la noble empresa que la Humanidad ha confiado a las Naciones Unidas, cuyos principios y propósitos reafirman solemnemente".

Consecuente con lo anterior, la Carta de la OEA enumera una serie de principios, que obligan tanto a sus miembros como a la Organización misma, y destina su capítulo IV a los derechos y deberes fundamentales de los Estados. Por las disposiciones pertinentes se proscriben directamente la fuerza de las relaciones interamericanas y se establecen otros principios que tienden a mantener la paz. Especial relevancia tiene, en lo que se refiere al uso de la fuerza, el artículo 21 de la Carta, el que textualmente dispone: "Los Estados Americanos se obligan en sus relaciones internacionales a no recurrir al uso de la fuerza, salvo el caso de legítima defensa, de conformidad con los tratados vigentes o en cumplimiento de dichos tratados". Por otra parte, el artículo que precede al transcrito señala que: "El territorio de un Estado es inviolable; no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera que fuere el motivo, aun de manera temporal. No se reconocerán las adquisiciones territoriales o las ventajas especiales que se obtengan por la fuerza o por cualquier otro medio de coacción". Al hablar de territorio se incluyen también, lógicamente, todos aquellos cuyo dominio hubiere sido declarado mediante un acto jurisdiccional, ya sea por decisión de un tribunal internacional o por la vía del arbitraje.

La conquista o la ocupación militar no constituyen, de conformidad al derecho internacional contemporáneo, un título de adquisición de territorios. Este modo se encuentra proscrito por implicar un acto de fuerza no autorizado por el orden jurídico internacional, y por suponer la tipifi-

cación de un delito internacional que genera responsabilidades de diversa naturaleza para el o los Estados autores de la ocupación o conquista. Recordemos en este sentido la cita que hicimos de la Resolución 2625 de la XXV Asamblea General de las Naciones Unidas, y también la Resolución 3314, aprobada en la XXIX Asamblea General de la organización mundial que definió la agresión. El número 3º del artículo 5º de esta última expresa que: "Ninguna adquisición territorial o ventaja especial resultante de una agresión es lícita ni será reconocida como tal".

Además de la Carta de la OEA, los otros dos instrumentos básicos del sistema interamericano de paz son el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas. En ambos se incluye la proscripción del uso de la fuerza y se reafirma la obligatoriedad de solucionar las controversias por medios pacíficos. El artículo 1º del Pacto de Río señala textualmente lo siguiente: "Las Altas Partes Contratantes condenan formalmente la guerra y se obligan en sus relaciones internacionales a no recurrir a la amenaza ni al uso de la fuerza en cualquier forma incompatible con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o del presente Tratado". Es importante señalar que el Protocolo de Reformas a este instrumento, aprobado por la Conferencia de Plenipotenciarios efectuada en San José de Costa Rica entre los días 16 y 26 de julio de 1975, contiene una definición de agresión que reproduce casi textualmente la Resolución 3314 antes citada, con las adecuaciones que el caso exige. En la letra a) del número 2 del nuevo artículo 9º, según el protocolo citado, se manifiesta que se caracterizará como acto de agresión: "La invasión por la fuerza armada de un Estado, de territorio de otro Estado, mediante el traspaso de las fronteras demarcadas de conformidad con un tratado, sentencia judicial o laudo arbitral, o, a falta de fronteras así demarcadas, la invasión que afecte una región que esté bajo la jurisdicción efectiva de otro Estado o el ataque armado por un Estado, contra el territorio o la población de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o

ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él”.

A su vez, el artículo 1º del Pacto de Bogotá establece una prohibición semejante a la del Tratado de Río, al señalar que: “Las Altas Partes Contratantes, reafirmando solemnemente sus compromisos contraídos por anteriores convenciones y declaraciones internacionales, así como por la Carta de las Naciones Unidas, convienen en abstenerse de la amenaza, del uso de la fuerza o de cualquier otro medio de coacción para el arreglo de sus controversias, y en recurrir en todo tiempo a procedimientos pacíficos”.

De esta manera, las Repúblicas americanas, ya obligadas por la Carta de las Naciones Unidas a no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales, agregaron, al suscribir y ratificar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, la Carta de la OEA, y algunas de ellas el Pacto de Bogotá, una nueva obligación a nivel regional que refuerza y reafirma los compromisos ya adquiridos en esta materia.

Las normas expuestas tienen el carácter de imperativas para todos los Estados americanos, y su eventual infracción constituiría, tal como lo expresáramos anteriormente, un crimen contra la paz que origina responsabilidad para el o los Estados autores. Por otra parte, ninguna justificación puede excusar su cumplimiento a menos que la fuerza sea utilizada en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, de conformidad con los tratados vigentes. Los conceptos de amenaza y uso de la fuerza deben ser entendidos en los términos que ya hemos analizado al comienzo de este artículo.

2. LA SOLUCION PACIFICA DE LAS CONTROVERSIAS REGIONALES

La Carta de la OEA, además de establecer la solución pacífica de las controversias como un principio y un propósito de la Organización (artículo 2º letra b), y artículo 3º letra g), dedica su capítulo V a enunciar las normas básicas y generales a las que deben someterse los Estados

miembros para arreglar sus diferendos. Lo analizaremos brevemente.

El capítulo V se inicia con el artículo 23 que impone la obligación de someter todas las controversias internacionales que surjan entre los Estados americanos a los procedimientos pacíficos señalados en la Carta, antes de llevarlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Así, y enfrentados a una controversia, los Estados partes deben necesariamente utilizar alguno de los modos que estipula la Carta para dirimir su disputa. Ellos se encuentran enumerados en el artículo 24, que expresa: "Son procedimientos pacíficos: la negociación directa, los buenos oficios, la mediación, la investigación y conciliación, el procedimiento judicial, el arbitraje y los que especialmente acuerden, en cualquier momento, las Partes". Sólo una vez fracasados en sus intentos de obtener un arreglo se puede recurrir, de acuerdo al artículo 23, al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo, esta disposición ha sido objeto de diversas interpretaciones que analizaremos más adelante.

El artículo 25 de la Carta establece, a su vez, que: "Cuando entre dos o más Estados Americanos se suscite una controversia que, en opinión de uno de ellos no pueda ser resuelta por los medios diplomáticos usuales, las Partes deberán convenir en cualquier otro procedimiento pacífico que les permita llegar a una solución". La Carta no impone la obligación de recurrir a todos los procedimientos ni tampoco establece prioridad alguna entre ellos, siendo las partes plenamente soberanas para escoger el modo de arreglo que estimen más conveniente. Asimismo, no se estipula que las disputas políticas deban ser arregladas a través de procedimientos diplomáticos y las jurídicas utilizando procedimientos judiciales.

La diferenciación entre controversias jurídicas y políticas reviste una cierta importancia. Las primeras se refieren a la aplicación e interpretación del derecho existente, y las segundas son aquéllas que no se fundan en ese derecho y que incluso pueden pretender su modificación o derogación. Así, y por ejemplo, una diferencia que verse so-

bre la interpretación de un tratado, cuyo sentido y alcance es discutido por las partes, tiene el carácter de jurídica. Pero si una de las partes reclama su revisión o abrogación, la disputa posee una naturaleza esencialmente política. Aunque en la práctica la distinción entre ambas no resulta del todo clara, ella ha sido consagrada no sólo por la doctrina, sino que también por textos positivos como el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia que, en el párrafo 2º de su artículo 36, señala como controversias de orden jurídico las que versen sobre la interpretación de un tratado, cualquier cuestión de derecho internacional, la existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría violación de una obligación internacional, y, la naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional.

Debemos consignar que para que proceda la obligación de solucionar pacíficamente una controversia es menester que ninguna de las partes involucradas estime fundamentalmente que ella compete a su jurisdicción interna o doméstica.

El último artículo del capítulo V de la Carta de la OEA, el N° 26, estipula que: "Un tratado especial establecerá los medios adecuados para resolver las controversias y determinará los procedimientos pertinentes a cada uno de los medios pacíficos, en forma de no dejar que ninguna controversia que surja entre los Estados americanos pueda quedar sin solución definitiva dentro de un plazo razonable". Como consecuencia de esta disposición se aprobó, también por la Novena Conferencia Internacional Americana, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá.

Finalmente, señalaremos que también el Pacto de Bogotá y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca contienen obligaciones semejantes a las del capítulo V de la Carta. El Pacto de Río expresa en su artículo segundo que: "Como consecuencia del principio formulado en el artículo anterior, las Altas Partes Contratantes se comprometen a someter toda controversia que surja entre ellas a los métodos de solución pacífica y a tratar de resolverla

entre sí, mediante los procedimientos vigentes en el Sistema Interamericano, antes de referirla a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas". Tanto la Carta de la OEA como el Pacto de Río se encuentran vigentes entre los Estados americanos.

- a) El Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá

La proliferación de instrumentos sobre arreglo pacífico, la duplicidad de reglamentaciones y su vigencia parcial, hicieron imperativa la aprobación de un tratado único que refundiera las normas existentes, perfeccionándolas, y que permitieran su real vigencia y aplicabilidad. Al aprobarse en la Novena Conferencia Internacional Americana la Carta de la OEA, se aprobó asimismo, tal como lo expresáramos, el Pacto de Bogotá, en cuyos ocho capítulos y sesenta artículos se codifican la totalidad de los modos de solución pacífica existentes, a excepción de los procedimientos que suponen la participación directa de la Organización y que corresponden a aquellos que anteriormente denominamos como políticos.

El Pacto de Bogotá contiene en sus dos primeros artículos las obligaciones generales, ya establecidas en otros instrumentos internacionales, de abstenerse de la amenaza o del uso de la fuerza o de cualquier otro medio de coacción para arreglar sus disputas, reconociendo el deber de resolverlas por medios pacíficos regionales antes de llevarlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Se advierte en el artículo segundo una impropiedad o error en la utilización del término "resolver", ya que carecería de sentido someter al Consejo de Seguridad una controversia ya resuelta por las partes. Si aplicáramos su estricto tenor literal deberíamos concluir que dicha disposición establece la obligación de solucionar las controversias exclusivamente a través de los procedimientos pacíficos regionales, lo que contravendría el artículo 23 de la Carta de la OEA, que habla de "someter" las controversias regionales a los procedimientos establecidos en ella, antes de recurrir al Consejo de Seguridad.

El problema planteado por el artículo 2º del Pacto de Bogotá debe resolverse de acuerdo a lo que disponen las normas de mayor relevancia jurídica por su contenido constitucional. Estimamos, en consecuencia, que no existe la obligación de “resolver” las disputas por los métodos regionales. Prima el artículo 23 de la Carta de la OEA que obliga a “someter” las diferencias a los procedimientos regionales. Además, debemos recordar que la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional de conformidad a lo establecido en el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas (artículos 52 a 54). Ahora bien, el párrafo 2º del artículo 52 de esta última manifiesta que: “Los Miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad”. Por otra parte, el párrafo 1º del artículo 33 de la misma, expresa que: “Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección”. Como se puede apreciar de su simple lectura, las disposiciones citadas emplean las frases de “hacer todos los esfuerzos posibles” y de “tratarán de”, respectivamente. Asimismo, el párrafo cuarto del artículo 52 señala que: “Este artículo no afecta en manera alguna la aplicación de los artículos 34 y 35”. El primero otorga competencia al Consejo de Seguridad para investigar toda controversia o situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia. El segundo estipula en su párrafo primero que: “Todo miembro de las Naciones Unidas podrá llevar cualquier controversia, o cualquiera situación de la naturaleza expresada en el artículo 34, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General”.

Se concluye, por consiguiente, y de acuerdo a los artículos 103 de la Carta de las Naciones Unidas y 137 de la Carta de la OEA, que otorgan primacía a las disposiciones de la primera en caso de conflicto entre las estipulaciones de ambos cuerpos constitucionales, que la obligación de los Estados americanos es la de realizar los esfuerzos posibles para tratar de buscar una solución a sus controversias por medio de los mecanismos regionales antes de llevarlas al conocimiento del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, existiendo la posibilidad jurídica de recurrir directamente a estos organismos.

La opinión expuesta fue acogida, luego de calurosos debates, en la Conferencia de Plenipotenciarios efectuada en San José de Costa Rica, en 1975, al aprobarse el nuevo texto del artículo segundo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, cuyos incisos segundo y tercero disponen que: "Las Altas Partes Contratantes harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias, por medio de los procedimientos y mecanismos previstos en el Sistema Interamericano, antes de someterlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esta disposición no se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados partes, de acuerdo con los artículos 34 y 35 de la Carta de las Naciones Unidas".

El Pacto de Bogotá incluye además en su capítulo primero otras normas generales de importancia que se refieren a las formas de utilización de los métodos reglamentados y a su procedencia. En los capítulos siguientes regula los diferentes procedimientos y establece normas sobre el cumplimiento de decisiones judiciales y arbitrales y opiniones consultivas, finalizando con disposiciones relativas a su ratificación y protocolares. Las analizaremos, someramente, a continuación.

1) Elección del modo de solución

El artículo III del Pacto expresa que: "El orden de los procedimientos pacíficos establecidos en el presente trata-

do no significa que las partes no puedan recurrir al que consideren más apropiado en cada caso, ni que deban seguirlos todos, ni que exista, salvo disposición expresa al respecto, prelación entre ellos". Esta norma ratifica lo que hemos sostenido al interpretar el artículo segundo del tratado, y, en especial, los alcances del término "resolver" que éste utiliza. De haberse aceptado que la obligación que imponía la citada disposición era la de resolver las controversias por los métodos regionales, no se hubiere justificado la inclusión, en el artículo III, de la frase "ni que deban seguirlos todos".

2) Excepción de procedimiento pendiente

El artículo IV expresa que: "Iniciado uno de los procedimientos pacíficos, sea por acuerdo de las partes, o en cumplimiento del presente Tratado, o de un pacto anterior, no podrá incoarse otro procedimiento antes de terminar aquél". Esta norma equivale a lo que en derecho procesal se denomina como excepción de litis pendencia. No se encuentra autorizada la utilización simultánea de dos o más procedimientos de solución. Se produce una situación de interés en relación con la mediación. El artículo XIII del Pacto dispone que si las partes acordaron este medio de arreglo, pero en el plazo de dos meses no han logrado un acuerdo sobre la elección del mediador o mediadores, o si iniciada la mediación transcurrieren hasta cinco meses sin lograr una solución de la disputa, las partes deberán recurrir sin demora a cualquiera de los otros procedimientos establecidos en el Pacto. Podríamos interpretar este artículo, armonizándolo con el artículo IV, como un caso de terminación tácita de la mediación.

3) Casos de inaplicabilidad de los procedimientos pacíficos regionales

Los artículos V, VI y VII del Pacto establecen distintos casos en que no procede la aplicación de los modos de solución pacífica. Las referidas disposiciones receptionan

normas de derecho internacional consuetudinario y positivo, así como principios generales de derecho.

El artículo V manifiesta que los métodos de arreglo no pueden aplicarse a aquellas materias que por su esencia son de la jurisdicción interna de los Estados. Ahora bien, y de acuerdo con esta norma, si las partes en la controversia no estuvieren de acuerdo de que ella se refiere a un asunto de jurisdicción interna, esta cuestión previa, a petición de cualquiera de las partes, puede ser sometida a la decisión de la Corte Internacional de Justicia.

Este artículo introduce una innovación de trascendencia en las relaciones jurídicas internacionales, ya que los Estados normalmente son renuentes a otorgar competencia a la Corte Internacional de Justicia o a cualquier otro organismo con el fin de que éste determine los asuntos que son de su jurisdicción interna, materia que es habitualmente reservada al propio Estado. Ello constituye un avance realmente positivo en la aplicación del derecho internacional público.

El segundo caso es el contemplado en el artículo VI, el que reviste una inmensa importancia debido al gran número de controversias, especialmente limítrofes, que se han resuelto en América a través de negociaciones, arbitrajes, etc. Esta disposición señala que: "Tampoco podrán aplicarse dichos procedimientos a los asuntos ya resueltos por arreglo de las partes, o por laudo arbitral, o por sentencia de un Tribunal Internacional, o que se hallen regidos por acuerdos o tratados en vigencia en la fecha de la celebración del presente Pacto".

La norma transcrita se refiere a dos tipos de conflictos, los ya resueltos y los regidos por otros tratados o acuerdos. En cuanto a los primeros, el artículo VI reafirma principios ya universalmente aceptados y consagrados en múltiples instrumentos internacionales. Los Estados, cuando solucionan un diferendo empleando un procedimiento diplomático, materializan el arreglo obtenido suscribiendo un tratado cuyos efectos no pueden ser alterados sino por mutuo consentimiento. La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados manifiesta en su artículo 26 que: "Todo

tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe". Pretender iniciar una controversia sobre un asunto ya resuelto y cuya solución consta de un tratado, atentaría contra el principio "pacta sunt servanda", fundamento básico de la convivencia internacional. El artículo 17 de la Carta de la OEA expresa que: "El respeto y la fiel observancia de los tratados constituyen normas para el desarrollo de las relaciones pacíficas entre los Estados. Los tratados y acuerdos internacionales deben ser públicos". Por otra parte, el artículo 3º de la misma Carta señala que: "Los Estados Americanos reafirman los siguientes principios . . . b) El orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional".

Bolivia, al momento de suscribir el Pacto de Bogotá, formuló la siguiente reserva: "La Delegación de Bolivia formuló la siguiente reserva: "La delegación de Bolivia formula reserva al artículo VI, pues considera que los procedimientos pacíficos pueden también aplicarse a las controversias emergentes de asuntos resueltos por arreglo de las Partes, cuando dicho arreglo afecta intereses vitales de un Estado".

Ahora bien, al artículo comentado se extiende lógicamente a aquellos asuntos ya resueltos por un laudo arbitral o una sentencia de un tribunal internacional. Se acoge, en consecuencia, el principio procesal de la cosa juzgada, universal y absolutamente consagrado por el derecho internacional público. Un laudo arbitral o una sentencia de un tribunal internacional tiene carácter irrevocable, inmutable y contra ellas caben sólo los recursos que el compromiso, los estatutos del tribunal o las partes previamente establezcan.

Intentar crear una nueva controversia de una materia ya resuelta debidamente implica ambicionar una modificación de la situación jurídica ya establecida y ello sólo puede obtenerse a través del acuerdo de las partes involucra-

das o por medio del uso de la fuerza. Prescrita esta última en las relaciones internacionales, resta exclusivamente el acuerdo que, de no lograrse, impediría el cambio del derecho existente.

Replantear la disputa ya resuelta intentando variar su naturaleza, política o jurídica, constituye un atentado contra los principios básicos del "pacta sunt servanda" o "res judicata", según sea el caso, y la buena fe, fundamentos primarios del orden y la juricidad internacionales, llevando implícita una amenaza a la paz que no puede ser ignorada por la comunidad internacional. La defensa de los principios enunciados, y que recoge el Pacto de Bogotá, así como numerosos otros instrumentos internacionales, no admite claudicaciones ni debilidades de ninguna especie.

Finalmente, el artículo VII expresa que: "Las Altas Partes Contratantes se obligan a no intentar reclamación diplomática para proteger a sus nacionales, ni a iniciar al efecto una controversia ante la jurisdicción internacional, cuando dichos nacionales hayan tenido expeditos los medios para acudir a los tribunales domésticos competentes del Estado respectivo". Esta norma se justifica atendido el número de intervenciones que han sufrido algunos países latinoamericanos por parte de algunas potencias que han aducido para ello la necesidad de proteger a sus nacionales en peligro. La disposición comentada obedece también a principios básicos del derecho internacional público sobre protección diplomática, ya que el agotamiento de los recursos internos constituye uno de los presupuestos previos para ejercer dicha protección. En su reserva formulada al momento de firmar el Pacto, Estados Unidos manifestó que: "El Gobierno de los Estados Unidos de América no puede aceptar el artículo VII, relativo a la protección diplomático y al agotamiento de los recursos. Por su parte, el Gobierno de los Estados Unidos mantiene las reglas de la protección diplomática, incluyendo la regla del agotamiento de los recursos locales por parte de los extranjeros, tal como lo dispone el derecho internacional".

4) La legítima defensa frente al ataque armado

La obligación de someter las controversias a los procedimientos de arreglo pacífico no impide o no puede ser motivo para retardar el ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva frente a un ataque armado, según lo estipula el artículo VIII del Pacto. Ello concuerda plenamente con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, que consagra este derecho inherente a los Estados. Sin embargo, es necesario precisar que su ejercicio debe conformarse al artículo ya citado y a los tratados vigentes, y es procedente sólo en caso de un ataque armado, lo que excluye la defensa preventiva o anticipada.

5) Método de arreglo, cumplimiento de decisiones y opiniones consultivas

El Pacto de Bogotá reglamenta en sus capítulos segundo, tercero, cuarto y quinto, los procedimientos de buenos oficios y mediación, investigación y conciliación, judicial y arbitraje, respectivamente. Analizar el contenido de las disposiciones pertinentes excede los límites de este artículo, aunque cabe formular algunas observaciones de carácter general.

La reglamentación es minuciosa y encuentra su principal fuente en los numerosos tratados, convenciones y declaraciones suscritas por los Estados americanos con anterioridad a 1948. En este sentido, el Pacto debe considerarse como un tratado integral que constituye una fusión armonizada, complementada y modernizada, a su época, de normas ya preexistentes.

Suma importancia tiene el artículo 50 del Pacto sobre cumplimiento de decisiones. Esta norma expresa que: "Si una de las Partes Contratantes dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte Internacional de Justicia o un laudo arbitral, la otra u otras partes interesadas, antes de recurrir al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, promoverá una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores a fin de que acuerde

las medidas que convenga tomar para que se ejecute la decisión judicial o arbitral". Esta norma reafirma, una vez más, la obligatoriedad de los fallos judiciales y arbitrales y la voluntad de los Estados americanos de procurar su ejecución, respondiendo así a una larga tradición jurídica continental.

El arbitraje, en especial, logró destacarse como el procedimiento de solución más adecuado, y en numerosas oportunidades se recurrió a él con éxito. El prestigio de este modo de arreglo llevó a casi identificar el principio de la solución pacífica de las controversias con el arbitraje mismo. Bástenos recordar el artículo 1º del Proyecto de Arbitraje presentado a la Primera Conferencia Internacional Americana, en el que se expresaba que: "Las Repúblicas del Norte, Centro y Sud América, adoptan el arbitraje como principio de Derecho Internacional Americano para la solución de las diferencias, disputas o contiendas entre dos o más de ellas".

Argentina, en la reserva que formuló al Pacto al momento de suscribirlo, manifestó lo siguiente: "El arbitraje y el procedimiento judicial cuenta, como instituciones, con la firme adhesión de la República Argentina, pero la Delegación no puede aceptar la forma en que se han reglamentado los procedimientos para su aplicación, ya que a su juicio debieron establecerse solamente para las controversias que se originen en el futuro y que no tenga su origen ni relación alguna con causas, situaciones o hechos preexistentes a la firma de este instrumento. La ejecución compulsiva de las decisiones arbitrales o judiciales y la limitación que impide a los Estados juzgar por sí mismos acerca de los asuntos que pertenecen a su jurisdicción interna conforme al artículo V, son contrarios a la tradición argentina".

Finalmente, debemos añadir que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 51, las partes interesadas en el arreglo de una disputa pueden solicitar, por intermedio del Consejo de la Organización, de común acuerdo, a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que pidan de la Corte Internacional de Justicia opiniones consultivas sobre cualquier cuestión jurídica.

6) Vigencia del Tratado Americano de soluciones pacíficas

De acuerdo a su artículo 53, el Pacto de Bogotá entraría en vigencia entre las partes en el orden en que sean depositadas las respectivas ratificaciones. Sin embargo, y a pesar de haber sido suscrito por la totalidad de las delegaciones a la Novena Conferencia Internacional Americana, y como consecuencia de las escasas ratificaciones de que ha sido objeto, el tratado prácticamente carece de vigencia regional.

2. EL CONSEJO PERMANENTE Y LA COMISION INTERAMERICANA DE SOLUCIONES PACIFICAS

Una de las funciones del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos es la de ayudar a los Estados Miembros, de una manera efectiva, en la solución pacífica de sus controversias. Con el objeto de auxiliarlo en el ejercicio de esa facultad se creó, como órgano subsidiario, la Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas. Su instauración se logró en 1967 al aprobarse el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria celebrada en Buenos Aires. Ella puede ser considerada como una institucionalización de la anterior Comisión Interamericana de Paz, creada por la Resolución XIV, de la Segunda Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, en 1940.

Sin embargo, el Consejo Permanente y la Comisión, a pesar de su íntima vinculación, tienen competencias diferenciadas. En efecto, y de acuerdo al artículo 84 de la Carta, las partes en una controversia pueden recurrir al Consejo Permanente para obtener sus buenos oficios. Este puede asistirles y recomendar los procedimientos que estime adecuados. El Consejo Permanente, por lo tanto, sólo conoce de una disputa previo acuerdo de las partes y su competencia se reduce a recomendar métodos de

arreglo, por lo que no puede pronunciarse sobre las cuestiones de fondo que constituyen el litigio mismo, o transformarse en un órgano jurisdiccional. Ahora, si las partes así lo acuerdan, el presidente del Consejo puede trasladar directamente la disputa a la Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas. En ejercicio de sus facultades, el Consejo Permanente, ya sea a través de la Comisión o de cualquier otro modo, puede averiguar los hechos relacionados con la controversia, inclusive dentro del territorio de cualquiera de las partes, previo consentimiento del Gobierno respectivo.

En cuanto a la competencia propia de la Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas para conocer de un determinado conflicto, ella procedería cuando las partes de común acuerdo lo han sometido al Consejo Permanente y han solicitado su traslado a la Comisión (inciso 2º del artículo 84), y en el caso del artículo 86 de la Carta. De acuerdo a esta última disposición, cualquiera de las partes en una controversia, y sin que se requiera el consentimiento de la otra u otras, y siempre que no se encuentre en trámite ninguno de los procedimientos previstos en el artículo 24 de la Carta, podría recurrir al Consejo Permanente para que conozca de la disputa. Presentado el caso, éste debe trasladar inmediatamente la solicitud a la Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas, la que debe considerar si la misma se encuentra dentro de su competencia, y si lo estima pertinente, ofrece sus buenos oficios a la otra u otras partes. Este ofrecimiento puede ser aceptado o rehusado. En la primera situación, la Comisión "podrá asistir a las Partes y recomendar los procedimientos que considere adecuados para el arreglo pacífico de la controversia". En ejercicio de estas facultades, la Comisión puede iniciar gestiones de investigación tendientes a averiguar los hechos relacionados con la disputa. Al igual que el Consejo Permanente, según vimos, puede hacerlo inclusive en el territorio de cualquiera de las partes, previo consentimiento del Gobierno respectivo.

En el caso de que el ofrecimiento de los buenos oficios fracase por no aceptarlo alguna de las partes, la Comisión

debe informar al Consejo Permanente, pudiendo realizar gestiones para que se reanuden las relaciones entre las partes, si estuvieren interrumpidas, o "para el restablecimiento de la concordia entre ellas". Recibido el informe de la Comisión, el Consejo Permanente está facultado para formular sugerencias de acercamiento a las partes, y si fuere necesario, "exhortarlas a que eviten la ejecución de actos que pudieren agravar la controversia". Si se mantuviere la negativa a los buenos oficios de la Comisión o del Consejo, éste debe rendir un informe a la Asamblea General.

En el desempeño de estas funciones, tanto el Consejo como la Comisión deben sujetarse a las disposiciones de la Carta y a los principios y normas del derecho internacional, y tener en cuenta la existencia de los tratados vigentes entre las partes, según lo estipula el artículo 90 de la Carta.

3. LA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES DE LAS REPUBLICAS AMERICANAS Y LA ACCION PACIFICADORA DEL ORGANO DE CONSULTA

La Carta de la OEA y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca se refieren a la Reunión de Consulta y al órgano de consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas americanas.

El artículo 59 de la primera expresa que: "La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores deberá celebrarse con el fin de considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos, y para servir de Órgano de Consulta". En cambio, el Pacto de Río establece la consulta como el órgano de acción colectiva encargado del mantenimiento de la paz y seguridad interamericanos. Ambos están integrados por los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas americanas que sean partes de los correspondientes instrumentos. Sin embargo, sus atribuciones, funciones y objetivos difieren entre sí.

La Reunión de Consulta, en cuanto órgano de la OEA, posee una función amplísima y de su competencia

no se excluye ningún problema que revista las características de urgencia y de interés común que exige el citado artículo 59 de la Carta. A esta competencia debe añadirse otra más específica, que ya comentáramos, y que se encuentra contemplada en el artículo 50 del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas. De acuerdo a lo expuesto, estimamos que procede jurídicamente la convocatoria de la Reunión de Consulta para que conozca de un determinado conflicto cuando las normas del Pacto de Río no le sean aplicables, afirmación que se ve corroborada por la evolución histórica experimentada por el procedimiento consultivo en el Sistema Interamericano. Por tanto, cualquier Estado Americano, miembro de la Organización, podrá recurrir al Consejo Permanente de la OEA, solicitando la convocatoria de la Reunión de Consulta con el fin de que conozca un problema de carácter urgente y de interés común, problema que puede consistir en una controversia internacional que afecte la paz y seguridad hemisféricas.

Es obvio que la Reunión de Consulta convocada con tal finalidad implica someter el diferendo a la consideración de un órgano de mayor relevancia política que el Consejo Permanente. No creemos que las funciones de arreglo pacífico que la Carta otorga a este último excluyan la posibilidad de que la Reunión de Consulta conozca de la controversia, sobre todo cuando la iniciativa ante el Consejo Permanente corresponde a las partes involucradas en la disputa, y ellas pueden estar no dispuestas a aceptar sus buenos oficios o a someter el asunto al conocimiento de la Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas. En este caso, la Reunión de Consulta puede erigirse en una alternativa válida para obtener un arreglo pacífico por la interposición de sus buenos oficios o la recomendación de algún método de solución.

El Organismo de Consulta, también integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas americanas que sean partes del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o Pacto de Río, ejerce funciones y está investido de poderes más específicos, que incluso pueden conducir a la aplicación de medidas coercitivas a al-

gún Estado miembro, bajo las condiciones y requisitos que dicho instrumento señala.

El objetivo del Pacto de Río es el de "asegurar la paz por todos los medios posibles, proveer ayuda recíproca efectiva para hacer frente a los ataques armados contra cualquier Estado americano y conjurar las amenazas de agresión contra cualquiera de ellos", es decir, establece un sistema de seguridad colectiva interamericano.

Este tratado contiene normas sobre arreglo pacífico de las controversias en el artículo 2º, que ya analizamos con anterioridad, y en el artículo 7º que establece una acción pacificadora de enorme importancia. Esta disposición señala que: "En caso de conflicto entre dos o más Estados Americanos, sin perjuicio del derecho de legítima defensa, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, las Altas Partes Contratantes reunidas en consulta instarán a los Estados contendientes a suspender las hostilidades y a restablecer las cosas al statu quo ante bellum y tomarán, además, todas las otras medidas necesarias para restablecer o mantener la paz y la seguridad interamericanas, y para la solución del conflicto por medios pacíficos. El rechazo de la acción pacificadora será considerado para la determinación del agresor y la aplicación inmediata de las medidas que se acuerden en la reunión de consulta".

Como se puede apreciar, la acción pacificadora que ejerce el Órgano de Consulta es compleja y no inhibe el ejercicio del derecho de legítima defensa individual de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. A pesar de que existen opiniones en contrario, creemos que la interposición de la acción pacificadora sólo procede en caso de un conflicto armado. Su rechazo reviste suma gravedad para el Estado que no la acepta, ya que el Órgano de Consulta puede considerarlo como agresor y aplicarle medidas que, de conformidad al artículo 8º del Pacto de Río, pueden consistir hasta en la utilización de la fuerza armada en su contra.

La acción pacificadora, cuya eficacia práctica ya ha sido demostrada, no podrá nunca descartarse en caso de

un conflicto armado entre dos o más Estados americanos. Las medidas sucesivas que deben adoptarse por los contendientes conducen inevitablemente al restablecimiento de la paz y al arreglo pacífico de la controversia que originó las hostilidades. El retorno de las partes al "statu quo ante bellum" resta efectos a cualquier ocupación de territorio extranjero, y ello, obviamente, es el presupuesto básico para obtener una paz durable, al crear las condiciones necesarias para el arreglo pacífico del litigio.

4. CARACTER REGIONAL DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE SOLUCIONES PACIFICAS

El Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas se refiere a los acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea conocer de los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y que sean susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos y sus actividades, sean compatibles con los propósitos y principios de la organización mundial. La Carta de la OEA, a su vez, expresa en su artículo 1º que: "Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional".

Ello implica, en materia de arreglo pacífico de las controversias, numerosas consecuencias y efectos jurídicos de importancia. En primer lugar, los Estados Miembros de las Naciones Unidas que sean partes de acuerdos u organismos regionales deben realizar todos los esfuerzos posibles, según el párrafo 2º del artículo 52 de la Carta de la ONU, para lograr la solución pacífica de las disputas de carácter local a través de estos acuerdos u organismos, antes de llevarlas al Consejo de Seguridad. Esta norma guarda estrecha concordancia con lo dispuesto en el artículo 23 de la Carta de la OEA y artículo 2º del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, ya analizados.

El Consejo de Seguridad, por su parte, debe promover el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias locales por medio de dichos acuerdos u organismos, utilizándolos

los para aplicar medidas coercitivas, en los casos en que sea procedente, bajo su autoridad. El acuerdo u organismo regional no puede, en cambio, aplicar dichas medidas, salvo la excepción ya obsoleta del artículo 107 de la Carta de la ONU, sin autorización del Consejo de Seguridad, debiendo mantener en todo tiempo informado al Consejo de Seguridad sobre las actividades emprendidas o proyectadas con el propósito de mantener la paz y seguridad internacionales.

Sin embargo, y tal como lo expresamos en su oportunidad, las normas anteriores no significan crear una instancia previa de carácter local, y cualquier Estado miembro del organismo o acuerdo regional, y que sea a la vez miembro de las Naciones Unidas, puede llevar directamente su controversia al conocimiento del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General de las Naciones Unidas.